

**“GLI IMPEGNI DI TELECOM ITALIA E IL RUOLO
DELL’ORGANO DI VIGILANZA”**

Auditorium dell’Ara Pacis, Via di Ripetta 190, Roma

Martedì 23 febbraio 2010, ore 10.30-11.00

Dr. Franco Bernabè

Buongiorno a tutti,

Nei dibattiti sulle telecomunicazioni ci si sofferma spesso sull’importanza dell’innovazione per il nostro settore e di quanto quest’ultima sia fondamentale per poter offrire nuovi servizi e poterli offrire a prezzi sempre più vantaggiosi. In questi dibattiti l’innovazione a cui si fa riferimento è l’innovazione di tipo tecnologico e commerciale.

Ebbene oggi invece ci troviamo a discutere di una diversa forma di innovazione. Oggi l’oggetto del dibattito sono gli effetti e i risultati prodotti da un’innovazione delle regole, dei meccanismi di tutela della concorrenza e della trasparenza dei comportamenti dell’operatore storico.

La scelta di rendersi disponibili a questo tipo di innovazioni deriva dalla responsabilità e dalla consapevolezza che Telecom Italia avverte di contribuire con il proprio comportamento allo sviluppo di un mercato efficiente ed effettivamente competitivo.

Queste sono le ragioni che nel febbraio del 2008 ci hanno portato a costituire, all'interno della Direzione Technology & Operations, di Open Access, una nuova funzione chiamata a gestire tutte le attività di sviluppo e manutenzione delle infrastrutture di rete di accesso e i processi di fornitura dei servizi di accesso per la clientela sia di Telecom Italia sia degli altri Operatori e la relativa assistenza tecnica. Sempre per le medesime ragioni in un secondo tempo e, per la precisione, dieci mesi più tardi, Telecom Italia ha assunto volontariamente una serie impegni approvati e resi vincolanti dall'Autorità. L'istituzione dell'Organo di vigilanza è parte integrante di questi impegni e rappresenta l'anello di congiunzione tra la funzione Open Access, gli operatori alternativi e l'Autorità.

Con l'Organo di Vigilanza si è voluto creare una terza parte in grado di dialogare con l'Autorità, con gli operatori alternativi e con Open Access. Con l'Organo di Vigilanza si è voluto creare un'entità che, grazie alla sua vicinanza alla realtà aziendale, fosse in grado di comprenderla e di intervenire su di essa in tempi relativamente contenuti.

Una disciplina così complessa e articolata come quella contenuta negli impegni per poter essere efficace doveva necessariamente essere accompagnata da un organo che ne monitorasse costantemente il rispetto e che fosse in grado di segnalare possibili ostacoli e di indicare e suggerire possibili soluzioni ai problemi riscontrati. E questo è quello che sta avvenendo.

La scelta dei membri dell'Organo di Vigilanza

Chiaramente per poter assolvere un compito così tecnico e complesso e al tempo stesso così delicato è stato necessario individuare delle figure di alto profilo (istituzionale e professionale) che oltre ad una pluriennale esperienza nel settore potessero vantare anche un'approfondita conoscenza specifica della materia dal punto di vista giuridico, tecnico ed economico.

Sin dall'inizio però siamo stati convinti che la scelta delle persone giuste al posto giusto si sarebbe rivelata un fattore imprescindibile per il successo dell'intera iniziativa. La credibilità e l'effettiva indipendenza di un organo collegiale o di un'autorità dipendono infatti, in gran parte, dalla credibilità, dall'indipendenza e dalla serietà del percorso professionale dei membri che la compongono.

Anche sotto questo profilo possiamo però ritenerci soddisfatti. Il nostro invito e quello dell'Autorità a partecipare a questa nuova avventura regolatoria (non priva di insidie e difficoltà) è stato infatti raccolto da figure professionali del calibro di Giulio Napolitano, Francesco Chirichigno, Sergio Giovanni Fogli, Claudio Leporelli e Gerard Pogorel che, alle riconosciute doti accademiche e professionali, aggiungono un'ottima capacità di giudizio.

A mio avviso l'Organo di Vigilanza sta svolgendo il proprio compito con professionalità e competenza intervenendo con fermezza e decisione anche laddove gli impegni non forniscono una specifica soluzione ad una determinata problematica.

Ai membri dell'Organo va il nostro ringraziamento per lo sforzo profuso. Un ringraziamento va anche al segretario generale e al suo staff che ha saputo svolgere un ottimo lavoro.

E' con soddisfazione poi che ringrazio tutti i colleghi che in Telecom Italia hanno lavorato facendo proprio lo "spirito degli impegni" e individuando modelli e soluzioni innovative.

Agli operatori alternativi, prima che a qualsiasi altro soggetto, va dato il merito di aver creduto che la soluzione messa in campo potesse essere effettivamente e concretamente utilizzata come strumento in grado di migliorare ulteriormente i meccanismi competitivi del mercato italiano. Se gli impegni sono entrati nel vivo, l'Organo di Vigilanza ha incominciato a svolgere il suo compito e se questo ci ha permesso e ci permetterà di migliorare i nostri parametri di servizio è merito anche degli operatori alternativi. Sono sicuro che questo sforzo ci porterà a raggiungere degli eccellenti risultati come settore e come supporto della struttura produttiva del paese.

Separazione funzionale e parità di trattamento: Non esiste il modello perfetto

Veniamo adesso agli aspetti che concernono un po' più propriamente le tematiche di natura regolatoria. Spesso nei dibattiti si fanno confronti tra i diversi modelli adottati dai diversi paesi e dalle diverse Autorità di regolamentazione per assicurare un'effettiva parità di trattamento interna-esterna tra le divisioni commerciali dell'operatore storico e gli operatori alternativi. In primis il confronto viene fatto con Openreach, la soluzione adottata nel 2005 dal regolatore e dall'operatore storico inglese.

Il riconoscimento attribuito al regolatore inglese di essere stato il primo a porsi il problema di come affrontare in modo efficace il tema della parità di trattamento interna-esterna in realtà non rende del tutto giustizia ad AGCOM che già nel 2002 con la delibera 152 introdusse per prima una serie di tutele e regole appunto mirate a garantire la parità di trattamento.

Vorrei sottolineare però che, a mio avviso, il dibattito su quale sia il modello migliore lo trovo francamente un po' sterile. Non esiste un modello perfetto per tutte le circostanze! Ne tantomeno esiste un modello da imitare pedissequamente. Esistono differenti modelli e differenti approcci che a seconda del contesto si adattano più o meno bene alle specifiche circostanze geografiche, temporali e di mercato.

Il modello adottato da OFCOM, nato anche con l'intento di porre rimedio ad uno sviluppo dell'accesso disaggregato alla rete locale, al tempo molto limitato, si sarebbe rivelato meno indicato per paesi quali la Germania, l'Italia e la Francia dove il mercato dei servizi di accesso disaggregato già nel 2005 aveva raggiunto una dimensione rilevante.

Gli impegni sottoscritti da Telecom Italia differiscono per molti aspetti da quelli sottoscritti dall'operatore storico inglese. Questo però non significa che siano migliori o peggiori di quelli inglesi. Sono semplicemente differenti. Il punto a cui voglio arrivare è che i modelli non vanno valutati sulla base di un confronto tra realtà differenti ma sulla base di quanto questi risultino effettivamente efficaci a risolvere le problematiche e a superare gli ostacoli per i quali sono stati pensati e concepiti.

Quello che semmai può invece essere fatto è un confronto tra gli obiettivi che i diversi modelli si prefiggono di raggiungere e tra le modalità adottate per raggiungere tali obiettivi.

Gli impegni di Telecom Italia: una disciplina che guarda al futuro e mirata a garantire l'efficienza gestionale dei processi

A questo proposito mi preme sottolineare due aspetti rispetto ai quali la soluzione inglese e quella italiana risultano differenti: la dimensione temporale prospettica e l'importanza data agli aspetti di natura gestionale ovvero alla tempestività dell'implementazione degli impegni.

Con l'inclusione degli impegni sulle NGN il modello adottato da AGCOM e da Telecom Italia si è dimostrato essere una soluzione caratterizzata da una forte componente prospettica. Nell'attuale scenario comunitario e nazionale caratterizzato da una forte incertezza del quadro regolatorio, questa apertura verso le reti di nuova generazione risulta particolarmente utile in quanto fornisce alcuni punti fermi di indubbio valore per chi come noi e come i nostri concorrenti si appresta a muovere i primi passi nella terra ancora in gran parte inesplorata delle NGN.

A questo proposito vorrei tra l'altro ricordare che con la sottoscrizione degli impegni siamo stati in grado di anticipare la direttiva 2009/140/CE (pubblicata a dicembre 2009) di più di due anni rispetto all'entrata in vigore a livello nazionale. Una delle principali innovazioni della citata direttiva è infatti rappresentata, dalla possibilità conferita alle Autorità nazionali di accettare la cosiddetta "separazione volontaria" della rete di accesso. In realtà il legislatore comunitario, oltre ad introdurre l'istituto della "separazione volontaria", ha anche previsto che, a seguito dell'adozione di questa forma di separazione, le Autorità nazionali debbano condurre una nuova analisi dei mercati collegati alla rete di accesso al fine di riconsiderare e rivalutare la necessità di mantenere, modificare o revocare gli obblighi regolamentari precedentemente imposti. Questa clausola di revisione degli obblighi esistenti a seguito dell'introduzione di misure di separazione rappresenta un riconoscimento esplicito del fatto che misure di questo genere, secondo il legislatore comunitario, possono generare effetti procorrenziali tali da rimettere in discussione l'intero impianto regolatorio in vigore pre-separazione. Si può dunque ritenere che il processo avviato da Telecom Italia con la presentazione volontaria degli impegni relativi alla rete di accesso e la successiva analisi dei mercati dell'accesso da parte dell'AGCOM abbiano di fatto anticipato lo spirito della nuova normativa europea in tema di separazione volontaria. E di ciò penso che come sistema Paese possiamo essere soddisfatti in quanto veri e propri precursori dell'innovazione regolamentare.

Veniamo ora agli aspetti di natura operativa-applicativa degli impegni. La soluzione operativa prescelta da Telecom Italia non risponde unicamente ad una mera e semplice esigenza di equiparazione ed equivalenza “millimetrica” delle attività svolte per conto degli operatori alternativi rispetto a quelle svolte per i clienti delle divisioni commerciali di Telecom Italia. La soluzione adottata, in primis, risponde ad un’esigenza di natura gestionale e di salvaguardia dell’efficienza dei processi operativi.

Questa scelta in alcuni casi ci ha portato a privilegiare il rispetto del principio dell’*equivalence of output*. Per noi quello che conta è il risultato. Questa è stata la nostra filosofia ispiratrice. Se gli indicatori di performance, che sono monitorati con assoluta trasparenza e continuità dall’Organo di Vigilanza, ci dicono che le prestazioni dei servizi forniti agli operatori alternativi sono mediamente equivalenti (e in realtà, nella maggior parte, dei casi addirittura migliori) a quelle fornite alle nostre strutture commerciali, il fatto che le procedure e i sistemi adottati non siano esattamente gli stessi risulta, a mio avviso, meno rilevante. Certo a tendere si andrà sempre di più verso una maggiore equiparazione anche dei processi, però questo avverrà in maniera naturale e graduale coerentemente con la vita utile dei cespiti e dei sistemi. Quando i cespiti preposti ad una determinata funzione dovranno essere sostituiti, per quanto possibile, si andrà sempre di più verso una soluzione unica. Se avessimo agito in maniera differente forzando il passaggio verso un’immediata unicità dei sistemi (che peraltro sono stati concepiti per trattare volumi di dimensioni significativamente differenti) ci saremmo scontrati con un pesante aggravio dei costi ed un inevitabile allungamento dei tempi di implementazione.

La creazione di Open Access ci ha permesso di gestire e di riunire all'interno della stessa divisione tutte le risorse, le attività e i cespiti afferenti alla rete di accesso ed in particolar modo le infrastrutture passive di quest'ultima.

Con la creazione di Open Access abbiamo prima di tutto voluto creare una struttura organizzativa che dal punto di vista operativo e tecnico offrisse le migliori prospettive di performance gestionali e che fosse in grado di soddisfare le nostre esigenze di azienda leader che intende fornire servizi di qualità a tutti i propri clienti sia *retail* sia *wholesale*.

Proprio in un'ottica di massimizzazione dell'efficienza della soluzione prescelta la sottoscrizione degli impegni non ha portato all'intera riorganizzazione dei processi di Open Access. Infatti Telecom Italia, per adempiere agli impegni sottoscritti, ha semplicemente creato una piattaforma parallela in grado di permettere ai nostri concorrenti di offrire gli stessi servizi che offriamo noi. Questa scelta ci ha consentito di ridurre significativamente i tempi di implementazione del modello di separazione della rete di accesso: infatti, la totalità degli impegni di Telecom Italia saranno completati in un arco temporale di 15 mesi, ovvero entro il prossimo 31 marzo, mentre nel caso degli impegni sottoscritti da British Telecom il completamento degli stessi, nella loro versione iniziale, era previsto in 5 anni.

La titolarità delle scelte di investimento

Vi è in realtà un ultimo aspetto che per noi è fondamentale e sul quale Telecom Italia non transige: la titolarità della scelta in merito alle decisioni di investimento (tempistiche, modalità architetture e tecnologie). Queste decisioni sono e devono rimanere in capo all'operatore che investe i propri capitali e le proprie risorse e rispetto ai quali deve rendere conto ai propri azionisti. Le scelte di investimento non possono e non devono in alcun modo essere influenzate da soggetti che non partecipano all'investimento.

Per altro a chi ci accusa di non investire abbastanza è bene ricordare che il regime regolatorio, attraverso l'utilizzo di misure fortemente asimmetriche, ha per anni sostenuto gli operatori alternativi mettendoli nelle condizioni di investire e di risalire la cosiddetta "scala degli investimenti". Questo non è però avvenuto: alle misure asimmetriche non ha corrisposto l'auspicato sviluppo di reti di accesso alternative.

L'evoluzione del mercato ha fatto il suo corso ed oggi ci troviamo con un'unica rete di accesso e questo è un fatto che accettiamo. Quello che però non possiamo accettare è che ci vengano rivolte accuse in merito ad una presunta scarsa qualità della rete di accesso da parte di quegli stessi operatori alternativi che per anni hanno beneficiato delle vantaggiose tariffe di accesso disaggregato, della buona qualità della rete di accesso e delle sue eccellenti caratteristiche tecniche.

Queste critiche, oltre a non corrispondere al vero, sono del tutto inappropriate e offensive.

Con uguale forza respingiamo lezioni di investimento e considerazioni in merito ad una presunta insufficienza degli investimenti pianificati. Telecom Italia non ha nessun complesso di inferiorità nei confronti degli altri operatori storici europei. Telecom Italia, con un rapporto tra investimenti e ricavi domestici di circa il 15%, investe molto di più di quanto non facciano operatori quali Telefonica (circa 8%), France Telecom (circa 8%), e Deutsche Telekom (circa 12%). Nella reti abbiamo sempre investito un parte rilevante dei nostri ricavi ed intendiamo continuare a farlo.

Esattamente come è stato per le reti di vecchia generazione, ancora di più per le reti di nuova generazione gli operatori alternativi, anche grazie a quanto sancito negli impegni, hanno la possibilità di investire autonomamente oppure possono scegliere di farlo con noi (offerta di condivisione di infrastrutture di nuova costruzione) e noi auspichiamo che questo avvenga. Nel mercato delle telecomunicazioni italiano esistono oggi soggetti le cui dimensioni e i cui volumi e le cui disponibilità finanziarie sono tali da giustificare investimenti di entità e di estensione simile a quelli che intende realizzare Telecom Italia.

A chi sostiene che non investiamo abbastanza in reti di nuova generazioni vorrei ricordare che Telecom Italia è un'azienda con una lunghissima esperienza alle spalle nelle campo delle telecomunicazioni e che non si è mai lasciata sfuggire reali opportunità di crescita e al contrario ha spesso saputo anticiparle. Ed è proprio per questa ragione che agli sviluppi delle reti di accesso NGN a Milano e Roma, già inclusi nel piano industriale, abbiamo deciso di affiancare una serie di iniziative di sperimentazione in ambito locale che ci permetteranno di approfondire meglio le reali opportunità di business offerte dalle nuove reti. In particolare il lancio di un'offerta commerciale a Milano e a Roma ci fornirà preziose indicazioni per lo sviluppo della nuova rete anche in altre aree e ci consentirà di rivedere e migliorare le stime relative allo sviluppo della domanda per i servizi a banda ultralarga.

Intendiamo inoltre condividere con Agcom e con l'Organo di Vigilanza, per una area specifica, un percorso di sperimentazione mirato alla sostituzione totale del rame a favore della fibra, così da poterne valutare sul campo le effettive potenzialità in termini di riduzione di costo.

Contestualmente stiamo già valutando anche collaborazioni con altri soggetti. In primo luogo, siamo disponibili a definire le condizioni tecniche ed economiche e a sottoscrivere accordi con altri operatori, compatibilmente con il rispetto delle disciplina antitrust, per sperimentare soluzioni di coinvestimento per la copertura di una città di medie dimensioni.

Inoltre, siamo aperti a valutare proposte da parte di soggetti privati o da parte di istituzioni ed enti pubblici centrali e locali che intendano investire per accelerare lo sviluppo delle reti in fibra nei loro territori.

A questo proposito risultano particolarmente interessanti i due progetti allo studio della amministrazione pubblica in Trentino. Il primo progetto prevede, anche attraverso l'utilizzo delle infrastrutture della pubblica amministrazione, la posa di fibra ottica per raggiungere il 100% delle centrali che permetterà il passaggio al *full IP*. Il secondo progetto prevede invece la creazione di una società attraverso la formula di partenariato pubblico privato (Public Private Partnership) per la posa della fibra ottica nella rete di accesso per collegare la maggior parte delle case dei cittadini e contemporaneamente sperimentare la dismissione (lo spegnimento) della rete in rame.

Dalla neonata società, quindi, Telecom Italia si troverebbe ad acquistare, al pari degli altri operatori, ed a prezzi regolati le infrastrutture passive per collegare in FTTH i propri clienti. Pensiamo che un modello di questo genere richiederebbe un'analisi di mercato specifica per l'area geografica interessata per valutare l'eventuale eliminazione degli obblighi in capo a Telecom Italia. Entrambi i progetti evidentemente richiederanno necessariamente il coinvolgimento di Agcom e dell'Organo di Vigilanza.

In ultimo siamo parimenti interessati a contribuire allo sviluppo di un programma mirato ad accelerare il processo di migrazione verso una rete in fibra ottica nella città di Milano in prospettiva delle opportunità che si apriranno con l'EXPO 2015

Conclusioni

Telecom Italia con la creazione di Open Access e la sottoscrizione degli impegni ha privilegiato una soluzione concreta che fosse in grado di contenere sia i tempi di implementazione sia i costi.

Il modello Open Access rappresenta un ottimo compromesso in grado di offrire il giusto equilibrio tra presente e futuro, tra tempestività dell'azione ed equiparazione millimetrica dei processi, tra principi flessibili e monitoraggio puntuale. In ultima analisi con Open Access e la sottoscrizione degli impegni siamo riusciti a garantire il giusto equilibrio tra le necessarie garanzie di parità di trattamento, l'efficienza gestionale e il mantenimento degli incentivi ad investire.

Il modello Open Access è ulteriormente migliorabile? Chiaramente la risposta è sì. Ed è proprio grazie al continuo dialogo con l'Organo di Vigilanza sono convinto che saremo in grado di rispettare gli impegni presi in maniera sempre più proficua ed efficace.

Se esistono delle criticità nell'applicazione degli impegni è nel nostro interesse superarle. Telecom Italia è aperta al dialogo e farà di tutto per andare incontro alle esigenze degli operatori alternativi sempre che questo non pregiudichi l'interesse dei nostri clienti. Questo dialogo ci deve essere e deve avvenire attraverso gli organi e nelle sedi preposte. Ogni qualvolta l'Organo di Vigilanza ci ha segnalato delle criticità siamo subito intervenuti per sanarle. E a questo proposito vorrei condividere con tutti voi l'apprezzamento che l'Autorità ci ha fatto di recente per "lo sforzo di adeguamento messo in opera" che, a detta della stessa Autorità, è stato profuso dalla nostra società "con l'obiettivo di rispettare non solo la lettera, ma anche lo spirito degli Impegni". E questo sinceramente è il miglior riconoscimento che ci poteva essere fatto, perché, lo ripeto ancora una volta, gli impegni non sono un esercizio di innovazione delle regole fine a stesso. Gli impegni sono una questione di sostanza.

Il ruolo che svolgono i cinque membri dell'Organo di Vigilanza, come ho già sottolineato, è un lavoro nuovo sia a livello nazionale sia a livello internazionale ed un sistema di regole così innovativo, così complesso e dalle mille sfaccettature applicative per funzionare al meglio ha bisogno di tempo e di una serie di piccole migliorie incrementali. Possiamo dire che questo primo anno di implementazione degli impegni è stato senza dubbio una fase di rodaggio per noi, per gli operatori alternativi, per l'Organo di Vigilanza stesso e per il personale addetto al suo supporto. Per poter trovare la configurazione e l'assetto migliore anche l'Organo di Vigilanza, come qualsiasi altro motore appena uscito di fabbrica, ha bisogno di essere testato sul campo. L'invito che rivolgo pertanto al personale di Telecom Italia, agli operatori alternativi e alla stessa Autorità è di utilizzare l'Organo di Vigilanza non solo quando si presenta una problematica o una criticità ma anche in via preventiva per individuare per tempo soluzioni a problemi che si potrebbero presentare in futuro.

In conclusione vorrei lasciarvi con una riflessione: la soluzione Open Access a quanto ci dicono l'Organo di Vigilanza e l'Autorità, pur essendo ancora agli inizi, sembra funzionare e sembra funzionare bene. Oggi il mercato, i consumatori e il paese ci chiedono di continuare ad operare in questa direzione e di lasciare che la strada intrapresa porti i suoi frutti. E se è vero che all'inizio del mio discorso ho elogiato l'innovazione delle regole come componente fondamentale a sostegno dello sviluppo di un settore in rapida evoluzione è anche vero che sono altrettanto convinto che un eccesso di "innovazione regolatoria" o un susseguirsi troppo ravvicinato di "interventi regolatori" possa nuocere al mercato.

I soggetti economici per poter pianificare il proprio futuro devono operare in un contesto regolatorio stabile e prevedibile. Questo è quello che stiamo facendo in Telecom Italia: stiamo pianificando il nostro futuro sicuri che le soluzioni adottate con AGCOM garantiscono lo sviluppo di un mercato concorrenziale nel quale tutti i soggetti sono in grado di investire in condizioni di assoluta parità nelle nuove reti. Gli impegni sottoscritti hanno migliorato la percezione esterna nei nostri confronti da parte di concorrenti e istituzioni e di questo ne siamo felici. Per poter prosperare il mercato delle telecomunicazioni ha bisogno di chiarezza e trasparenza.

Con la creazione dell'Organo di Vigilanza abbiamo sicuramente fatto un importante passo avanti in questa direzione però è importante continuare in questa strada.

Oggi le reti di nuova generazione, esattamente come avvenuto per le reti di telefonia mobile, si svilupperanno in un contesto competitivo e di mercato ben strutturato: i nostri concorrenti hanno raggiunto dimensioni importanti e fanno parte di gruppi internazionali affermati a livello mondiale. Il mercato italiano, dopo più di un decennio di efficace regolamentazione, un salutare consolidamento e forme di tutela della trasparenza e della parità di trattamento ben avviate, ha tutte le carte in regola per prosperare e trasformarsi in mercato delle NGN competitivo e fiorente. Per cogliere questa opportunità però dobbiamo permettere ai meccanismi di mercato di funzionare. Se lo faremo sono sicuro che il mercato delle reti e dei servizi delle reti di nuova generazione italiano non avrà nulla da invidiare agli altri principali mercati europei ma al contrario verrà preso come esempio così come oggi lo siamo per le "innovazioni regolatorie".

Grazie per l'attenzione